

Fundamenten.

Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers (red.)



MINERVA
progressieve
denktank

**Zekerheid, armoede, vrijheid:
richtingwijzers voor de sociale
zekerheid die we nodig hebben.**

Frank Vandenbroucke.

Hoe ziet de sociale zekerheid van de toekomst eruit? Is ons stelsel bestand tegen de druk van economische, demografische, en sociale verschuivingen, of zullen we het grondig moeten herdenken? Denktank Minerva nodigde ons uit om op die vragen een antwoord te geven. Eerst schets ik kort hoe we dergelijke discussie best aansnijden. Vervolgens bespreek ik twee problemen, die moeten aanzetten om duidelijke keuzes te maken, niet alleen inzake prioriteiten maar ook inzake de wenselijke architectuur van de sociale zekerheid.¹

Problemen oplossen is belangrijker dan blitse ideeën lanceren.

De verleiding is groot om bij dergelijke discussie meteen een blik *Nieuwe Grote Ideeën* open te trekken: ‘radicaal nieuwe oplossingen’ waarmee de agenda helemaal verandert. Een basisinkomen is het typische voorstel dat dan tevoorschijn komt (of, als reactie daarop, een ‘basisbaan’, een ‘basisloon’...). Vervolgens wordt aangevoerd dat je met het basisinkomen allerlei praktische problemen kan oplossen — wat pragmatisch ingestelde mensen zou moeten bekoren. Ik pleit voor een omgekeerde weg, die probleemgericht is. Waarin schiet de Belgische sociale zekerheid vandaag tekort? Wat kan haar bedreigen in de toekomst? De Grote Ideeën moeten daar niet alleen *een* antwoord op bieden: ze moeten het *beste* antwoord bieden op *deze* tekortkomingen en uitdagingen. Neem het basisinkomen: voorstanders voeren graag aan dat een basisinkomen de armoede zou verminderen en werkzoekenden in een sterkere onderhandelingspositie zou plaatsen tegenover werkgevers die minderwaardige jobs aanbieden; het basisinkomen zou zelfs bijdragen tot de stabiliteit van de Europese muntunie.² Wie echter vertrekt van de vraag hoe armoede het *best* bestreden kan worden, hoe werkzoekenden tegenover werkgevers op de *meest effectieve* manier sterker gemaakt kunnen worden, hoe de Muntunie het *meest efficiënt* gestabiliseerd kan worden... die zal vaststellen dat het basisinkomen een inferieure oplossing is voor elk van die problemen.³ Ik verkies dus een andere aanpak: het oplossen van problemen moet leidend zijn, niet onze behoefte om met nieuwe ideeën te komen. Vanzelfsprekend zal je problemen niet in

het ijle definiëren: het gaat om tekortkomingen ten aanzien van waardevolle doelstellingen. Wat die waardevolle doelstellingen zijn, is dus het eerste punt van discussie.

Een stelsel van sociale zekerheid is onderdeel van een breder geheel: een welvaartsstaat. Naast de sociale zekerheid steunt een welvaartsstaat ook op onderwijs, werkgelegenheidsbeleid, ouderenzorg.... Een Nederlands rapport vatte de vier grote doelstellingen van welvaartsstaten ooit mooi samen onder de slagwoorden: Verzekeren, Verzorgen, Verheffen en Verbinden.⁴ ‘Verheffen’ verwijst met name naar de rol van onderwijs en kinderopvang; met een wat moderner woord zou je deze taak kunnen omschrijven als ‘emanciperen’. ‘Verbinden’ verwijst naar de aspiratie om een hechte samenleving te vormen, waarin mensen zich verbonden weten. In deze visie zijn het emanciperen en verbinden van mensen even belangrijk als materiële doelstellingen zoals het verzekeren van koopkracht. Dat is ook mijn *credo*. Deze verschillende doelstellingen ondersteunen elkaar overigens. Het onderwijssucces van kinderen hangt mede af van de levensomstandigheden in het gezin waarin ze opgroeien, en dus van de mate waarin materiële welstand voldoende gelijk verdeeld en bij tegenslag verzekerd is. ‘Verbinden’ is niet mogelijk in een samenleving waarbij sommigen het gevoel hebben dat zij bij tegenslag aan hun lot overgelaten worden, terwijl anderen alle mogelijkheden hebben om tegenslagen het hoofd te bieden.

In onze Belgische traditie heeft de sociale zekerheid in dat bredere verband van de welvaartsstaat een specifieke taak, vooral gericht op bescherming van inkomens, toegang tot gezondheidszorg, en gezinsbijslagen. In zijn bijdrage aan deze bundel beschrijft Koen Vleminckx hoe inkomensbescherming al vele decennia draait rond twee bekommernissen.⁵ Enerzijds gaat het om het handhaven —in een bepaalde mate— van de levensstandaard die werkende mensen verworven hebben wanneer ze op pensioen gaan of werkloos of ziek worden: in klassieke debatten over de sociale zekerheid noemt men dit ‘het verzekeringsprincipe’, een uitdrukking die erop wijst dat het gaat om een verzekeringsdoelstelling in de letterlijke betekenis van het woord. Anderzijds

gaat het om een bescherming tegen het risico op armoede bij werkloosheid, ziekte, ouderdom, handicap... Vleminckx heeft het over 'armoede-preventie'; iets meer toegespitst op wat de sociale zekerheid doet, zou je deze tweede bekommernis ook kunnen omschrijven als de 'bodembescherming' in onze sociale zekerheid. Bodembescherming komt tot stand door minimumuitkeringen en door de gezinsmodalisering van de uitkeringen. Gezinsmodalisering betekent dat mensen die financieel instaan voor een huishouden hogere bedragen krijgen.

We staan hierbij voor een paradoxale vaststelling. In het beleid van de voorbije decennia kreeg bodembescherming veelal de overhand op het traditionele verzekeringsprincipe. Bij opeenvolgende bezuinigingsoperaties bleven de minima vaak enigszins buiten schot, met name voor gezinnen die afhankelijk zijn van uitkeringen, of, positiever, bij sommige hervormingen werd bijzondere aandacht gegeven aan de minima. Daarnaast is er een feitelijke evolutie: een sterk groeiende groep mensen doet beroep op het leefloon en dus op een minimale inkomensbescherming. Hierbij spelen niet alleen socio-demografische factoren maar ook beleidskeuzes, positieve zowel als negatieve, zoals Sarah Marchal en Marjolijn De Wilde aanstippen in hun bijdrage over het leefloon in deze bundel.⁶ Terwijl de armoede bij ouderen verminderde, heeft de klemtoon op bodembescherming echter niet verhinderd dat armoede bij mensen op actieve leeftijd eerder toenam dan daalde.

Een cruciale verklaring voor deze vaststelling is de overgang van een éénverdienersmodel, waarbij lonen en vervangingsuitkeringen vaak via één kostwinner een gezin ondersteunden, naar een tweeverdienersmodel. De relatie tussen het verzekeringsprincipe en bodembescherming als *instrumenten* van beleid en armoede als *resultaat* van beleid is daardoor grondig veranderd. Dit geldt ook voor de relatie tussen bodembescherming op de arbeidsmarkt, via minimumlonen, en armoede. Kort samengevat: wanneer het tweeverdienersmodel de norm wordt, dan beschermt zelfs een fatsoenlijk minimumloon of een fatsoenlijke (en 'gezinsgemodaliseerde') uitkering een huishouden met slechts één inkomen niet noodzakelijk tegen armoede. De overgang naar het tweeverdieners-

model is intussen zowat dertig jaar oud; naast deze verschuiving zijn er nog andere factoren die succesvolle armoedebestrijding via de traditionele instrumenten van onze sociale zekerheid structureel moeilijker maken, in wisselwerking met de overgang naar het tweeverdienersmodel (toenemende uitgaven omwille van de vergrijzing, toenemende uitgaven voor gezondheidszorg, druk op de minimumlonen, ...). Een goed begrip van de 'huishouddimensie' —een uitdrukking die ik straks toelicht en die verband houdt met de overgang naar de tweeverdienersnorm— is echter cruciaal. Daarom leg ik daar de nadruk op in deze bijdrage.

Mijn uitgangspunt is dat onze sociale zekerheid twee waardevolle doelstellingen in onze samenleving moet ondersteunen: enerzijds 'zekerheid', anderzijds armoedepreventie. 'Zekerheid' is voor mij een bredere doelstelling dan het traditionele 'verzekeringsprincipe', dat louter draait rond individuele inkomenshandhaving (en in de praktijk vooral verwijst naar voldoende hoge vervangingsratio's in de takken werkloosheid, pensioenen en invaliditeit). 'Zekerheid' vereist soms selectieve oplossingen in functie van draagkracht van huishoudens, eerder dan een fixatie op het individuele verzekeringsprincipe.⁷ 'Zekerheid' verwijst ook naar lange-termijn zekerheid over de kwaliteit van de pensioenen. Zekerheid veronderstelt een hoogstaande en toegankelijke gezondheidszorg voor iedereen. Zekerheid verwijst eveneens naar de zekerheid dat oplossingen voorhanden zijn wanneer mensen in een bepaalde fase van hun leven veel aandacht moeten geven aan de zorg voor afhankelijke kinderen, partners of ouders, en die zorg toch willen combineren met een professioneel perspectief: dan gaat het om formules van loopbaanonderbreking en flexibele dienstverlening in de zorg. Iets breder geformuleerd, zou men kunnen zeggen dat sociale zekerheid in de samenleving van vandaag ook overgangen tijdens de levenscyclus moet faciliteren, zoals de overgang tussen werken en pensioen.

Het ontbreekt aan een grondig maatschappelijk debat over de essentiële doelstellingen van de sociale zekerheid, en waarom we ze waardevol vinden. Als het gaat over sociale zekerheid bestaat de neiging om ofwel geloofsbelijdenissen van het verleden te herhalen, ofwel meteen het blik

Grote Nieuwe Ideeën open te trekken. Daardoor hebben we ook geen debat over de vraag hoe traditionele instrumenten die (zouden moeten) zorgen voor individuele verzekering van arbeidsinkomens, bodembescherming en het faciliteren van overgangen doorheen de levenscyclus passen in de doelstellingen die we waardevol vinden in de samenleving van 2020 en verder. De interessante bijdrage in deze bundel van Wim Van Lancker over universaliteit en selectiviteit, waarvan ik de operationele eindconclusie onderschrijf, put dit debat ook niet helemaal uit: de levenscyclus en de doelstelling 'overgangen faciliteren' blijven buiten beschouwing. Straks zoom ik in op het thema 'flexibele overgang naar het pensioen', wat gaat over een eerlijke verdeling van de vrijheid. Maar over het creëren van zekerheid doorheen de levenscyclus en het faciliteren van overgangen is meer te zeggen dan wat ik kan in dit korte bestek.⁸

Zoals gezegd pleit ik voor een probleemgerichte discussie over de toekomst van de sociale zekerheid. Welke waardevolle doelstellingen worden vandaag onvoldoende bereikt? Welke doelstellingen zouden in de toekomst onder druk kunnen komen te staan? Ik focus in deze bijdrage op twee specifieke doelstellingen: armoedebestrijding en de combinatie van lange-termijn zekerheid en flexibiliteit in het pensioenstelsel. Daarbij is het ook belangrijk om vergelijkingen te maken met andere landen die een gelijkaardig ontwikkelingsniveau hebben als het onze. Ik geloof in de maakbaarheid van de samenleving: er is geen reden om ons neer te leggen bij de armoede, ongelijkheid en onzekerheid die mensen treft. Als andere landen het op sommige van deze punten *beter* doen dan België, dan illustreert dat *ten overvloed* dat wij in België beter kunnen. Dit geldt met name voor werk en armoede.

Ten slotte kan een discussie over de toekomst van de sociale zekerheid en de welvaartsstaat niet los gezien worden van dé prioritaire en meest urgente uitdaging van vandaag: de klimaatopwarming. Diegenen die zeggen dat de strijd tegen klimaatopwarming eigenlijk niets 'kost' en alleen maar baten opbrengt, hebben gelijk op een abstract niveau. Als we niets doen voor het klimaat, dan zal dat binnen afzienbare tijd onze

welvaart verminderen; als we maatregelen nemen, beschermen we onze welvaart op termijn. Sterker, de klimaatomslag vereist programma's die gepaard gaan met veel jobcreatie. Maar het zou naïef zijn te ontkennen dat de strijd tegen klimaatopwarming op korte termijn aanzienlijke investeringen vergt, die ons als samenleving dwingen keuzes te maken m.b.t. prioritaire overheidsuitgaven op korte termijn. We moeten uitgaan van schaarste, en dus prioriteiten stellen, ook in het sociale beleid.

Waarin we falen: armoede.

Denktank Minerva en Decenniumdoelen gaven het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven (CeSO) onlangs de opdracht om de positie van de 'lage middenklasse' in beeld te brengen. De lage middenklasse zijn mensen met een netto besteedbaar gezinsinkomen (gestandaardiseerd om rekening te houden met de omvang en samenstelling van het gezin) dat ligt tussen 60% en 80% van het mediane inkomen: ze hebben een laag inkomen, maar het ligt (net) niet onder de armoedegrens. De vraag was of de lage middenklasse gekenmerkt wordt door een nieuwe kwetsbaarheid. Deze hypothese wordt door het onderzoek ten dele bevestigd, met name voor mensen die jonger zijn dan 65 jaar in deze inkomensgroep, maar de resultaten zijn genuanceerd.⁹

Actieve mensen uit de lage middenklasse geven meer dan vroeger aan dat ze niet rond kunnen komen, en dat ze zich geen vakantie kunnen veroorloven. Een deel van de mensen op actieve leeftijd die tot de lage middenklasse behoren zakt door naar armoede, waarbij vooral veranderingen in tewerkstellingspatronen een rol spelen (minder mensen aan het werk in het gezin of een daling van het arbeidsinkomen in het gezin). Maar, zo schrijven de onderzoekers, "de lage middenklasse is niet zomaar gelijk te stellen met armoede. Mensen in armoede hebben minder vaak werk, een lagere levensstandaard, ervaren meer subjectieve onzekerheid, en kenden in de voorbije tien jaar een duidelijke stijging van de materiële deprivatie."¹⁰ De laatste vaststelling is inderdaad trefkend. In 2005 was 15% van de Belgen met een inkomen beneden de armoedegrens ook materieel gedepriveerd, d.w.z. zij konden minstens

drie basisbehoeften uit een lijstje van negen basisbehoeften niet invullen; vandaag is dat 22%! Een dergelijke toename van materiële deprivatie doet zich in geen enkele andere inkomensgroep voor, ook niet in de lage middenklasse.¹¹

Het CeSO-onderzoek toont ook hoe cruciaal laaggeschooldheid is als sociaal risico: er zijn veel minder laaggeschoolden dan dertig jaar geleden, maar die laaggeschoolden behoren nu veel vaker tot de lage middenklasse en de arme groep. Alleen staan of een alleenstaande ouder zijn is ook een risicofactor: het aandeel alleenstaanden en eenoudergezinnen is in de bevolking sterk gestegen, maar méér nog in de arme groep en in de lage middenklasse. Een belangrijke factor van groeiende kwetsbaarheid is de toename van het aantal huurders bij mensen met een laag inkomen: deze groeiende kwetsbaarheid kenmerkt zowel de arme groep als de groep met lage inkomens, maar het aandeel huiseigenaars is bij de armen nog veel beperkter dan in de lage middenklasse.

De armoede is sterk verkleurd: in de arme groep daalt het aandeel mensen met Belgische nationaliteit sterk, van 92% in 1985 naar 76,9% in 2016. In de lage middenklasse daalde het aandeel van de Belgen, maar niet meer dan over het geheel van de bevolking. Het onderzoek toont ook hoe sterk de regionale verschillen gegroeid zijn. In 1985 behoorden ongeveer 20% van de Vlamingen, Walen en Brusselaars tot de lage middenklasse; in 2016 is dat voor Vlaanderen gedaald naar 17%. In 1985 was het aandeel mensen in armoede ongeveer gelijk over de drie gewesten; vandaag is 33% van de Brusselaars arm, 21% van de Walen, en 10% van de Vlamingen.

De onderzoekers stellen ook vast dat we rijker geworden zijn. De groei van de inkomens van de lage middenklasse, de kernmiddenklasse, de hoge middenklasse en de rijken houden gelijke tred: de inkomens van de lage middenklasse groeiden met 46% of gemiddeld 1,53% per jaar, die van de hoge middenklasse met 49% of gemiddeld 1,64% per jaar. Dat betekent dat de inkomensgroei voor ongeveer 85% van de Belgische bevolking gelijkmatig verloopt. De inkomens van de mensen in

armoede hielden gelijke tred tot het midden van de jaren negentig, waarna ze aan een trager tempo begonnen te groeien.¹²

Ik citeer het CeSO-rapport uitvoerig omdat het ons met de neus drukt op het meest markante falen van onze welvaartsstaat: armoede bij mensen op actieve leeftijd. Wie de sociale situatie van ‘de middenklasse’ uitroept tot hét sociale probleem dat België vandaag kent, vergist zich. Let wel, hiermee ontken ik niet dat het belangrijk is dat werkenden in de middenklasse delen in de algemene stijging van de welvaart, onder meer via billijke loonstijgingen; dat is essentieel, zowel vanuit een standpunt van rechtvaardigheid als vanuit een bekommernis om economische stabiliteit.¹³ En hoe dan ook moet een politieke partij aandacht besteden aan de sociale belangen van de middenklasse.¹⁴ Maar de vaststelling dat armoede en deprivatie toenemen bij de actieve bevolking is stuitend in een rijke welvaartsstaat en bedreigend voor al haar doelstellingen. Ze bedreigt immers ook het ‘verheffen’: kinderen die opgroeien in armoede hebben minder kans op succes in het onderwijs, en we riskeren vicieuze cirkels van achterstelling. Ze bedreigt het ‘verbinden’, door de concentratie van armoede in Brussel en Wallonië en de toenemende verkleuring ervan. We riskeren meer en meer in verschillende werelden te leven, waardoor het fundament zélf van de welvaartsstaat —een idee van lotsverbondenheid— onderuit gehaald wordt.

Een klemtoon op armoede betekent niet dat we ons niet zouden interesseren voor de precaire positie van mensen in de lage middenklasse, zoals die geïdentificeerd wordt in het CeSO-onderzoek. Beleid dat nodig is om armoede te bestrijden en beleid dat nodig is om de bestaansonzekerheid van mensen op actieve leeftijd in de lage middenklasse aan te pakken, steunt immers ten dele op dezelfde instrumenten. Ik denk hierbij met name aan de cruciale rol van het huisvestingsbeleid, zeker in het licht van de ecologische uitdaging. De ommekeer die nodig is in het huisvestingsbeleid, is zowel voor vele mensen uit de arme groep als voor mensen uit de lage middenklasse erg belangrijk.

Focus op de huishouddimensie.

We slagen er niet in de armoede te verminderen onder de actieve bevolking en kinderen. In zijn bijdrage aan deze bundel verbindt Wim Van Lancker daar een andere vaststelling aan: de uitkeringen komen vandaag relatief minder terecht in gezinnen waar zeer weinig marktinkomens zijn en relatief méér in andere gezinnen. Om preciezer te zijn: de uitkeringen komen met name meer terecht in gezinnen die weliswaar een relatief laag marktinkomen hebben, maar niet het allerlaagste; maar ook naar gezinnen met een gemiddeld en een hoger marktinkomen vloeit een iets groter aandeel van de uitkeringen. Voor zover we het kunnen beoordelen (we hebben geen cijfers van voor 1985) heeft deze verschuiving vooral plaats gegrepen tussen 1985 en 1997.¹⁵

Wat verklaart de cijfers van Van Lancker? Vermoedelijk speelt een combinatie van factoren. Tijdens de jaren tachtig nam het aantal vrouwen die socialezekerheidsrechten opbouwden enorm toe, omdat ze aan het werk gingen of toegang kregen tot de werkloosheid. We evolueerden van een éénverdienersmodel waarbij een huishouden leefde van ofwel één arbeidsinkomen ofwel één vervangingsuitkering, eventueel aangevuld met kinderbijslag, naar een tweeverdienersmodel. Tegelijkertijd was dit een periode van massale werkloosheid: vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt werd aangemoedigd, als antwoord op de werkloosheid. In de periode 1985-1997 werden dus meer en meer mensen al voor de leeftijd van 64 jaar afhankelijk van uitkeringen, via brugpensioen en vervroegd pensioen, in gezinnen waar ook nog een arbeidsinkomen van een partner was. Deze evolutie, eerder dan een anti-herverdelingskoers in het beleid, verklaart vermoedelijk de dalende concentratie van uitkeringen in gezinnen met de laagste arbeidsinkomens. Daarnaast kan nog een andere trend spelen. De tak werkloosheid van de sociale zekerheid kreeg een bijkomende rol: het opnemen van zorgtaken, het opnemen van vrije tijd wanneer daar behoefte aan is, en de overgang naar het pensioen zijn gefaciliteerd via formules van loopbaanonderbreking, tijdskrediet en landingsbanen. Ook dit leidt tot een combinatie van

arbeidsinkomens en uitkeringen in gezinnen die niet de laagste arbeidsinkomens hebben.¹⁶

De overgang van een eenverdienersmodel naar een tweeverdienersmodel heeft een *structureel* knelpunt gecreëerd voor armoedebestrijding in hedendaagse welvaartsstaten. De armoedegrens die we het meest hanteren is een relatieve grens: ze is een afgeleide van het mediane inkomen. Wanneer de 'mediane' situatie in de samenleving evolueert van een huishouden met één kostwinner naar een huishouden met twee kostwinners, wordt de standaard gezet door het tweeverdienermodel. De gevolgen daarvan komen het scherpst in beeld wanneer we kijken naar de situatie van een alleenstaande ouder met kinderen die voltijds werkt met een minimumloon. Er zijn haast geen landen waar het bruto minimumloon van deze alleenstaande ouder volstaat om boven de armoedegrens uit te komen; zelfs in landen waar de minimumlonen redelijk goed zijn, volstaat één minimumloon niet.¹⁷ Omdat dit probleem niet oplosbaar is door een drastische verhoging van de bruto minimumlonen (zo'n strategie botst snel op een economische limiet), hebben regeringen in vele welvaartsstaten gekozen voor een andere strategie: verminderingen van belastingen en bijdragen voor mensen die werken aan een laag loon; zogenaamde *in-work benefits*, d.w.z. toeslagen voor gezinnen die afhankelijk zijn van lage lonen, waarbij ook rekening wordt gehouden met kinderlast; huisvestingspremies... Dankzij deze instrumenten komt het netto besteedbare gezinsinkomen van dergelijke huishoudens in de meeste Europese landen wel uit boven de armoedegrens, tenminste wanneer de alleenstaande ouder voltijds aan het werk is. Maar wanneer de alleenstaande ouder leeft van een uitkering, zakt het gezinsinkomen in ongeveer alle landen onder de armoedegrens: men wil immers dat werken duidelijk méér oplevert dan niet werken. Een overheid die gezinnen die leven van één vervangingsinkomen boven de armoedegrens wil tillen, moet dus een zeer grote budgettaire inspanning doen: het netto-inkomen 'al werkend' moet fors hoger liggen dan de armoedegrens, zodat ook het netto-inkomen van een werkloos huishouden boven de armoedegrens kan getild worden zonder afbreuk te doen aan het principe dat 'werken loont': er is een dubbele inspanning

nodig, zowel voor werkenden met een laag loon als voor niet-werkenden, als we armoede willen bestrijden.¹⁸ In haar bijdrage aan deze bundel verbindt Cantillon deze vaststelling —dat het optillen van de bodem van de sociale bescherming tot aan de Europese armoedegrens grotere inspanningen vergt dan men doorgaans wil geloven— aan een pleidooi voor een Europese aanpak.¹⁹

Kortom, wie armoede wil bestrijden met het verhogen van bruto minimumlonen en vervangingsuitkeringen botst snel op de limieten van deze instrumenten. Dat wil niet zeggen dat ze zonder betekenis zijn: de bruto minimumlonen verhogen heeft over het algemeen weinig rechtstreekse impact op armoedecijfers, maar de laagste uitkeringen verhogen heeft wel een rechtstreekse impact, en is in België ook zonder meer nodig, net zoals het netto-inkomen van mensen die werken aan een minimumloon verbeterd moet worden.²⁰ Maar het structurele armoederisico van de eenverdiener met een laag inkomen verdwijnt er ten gronde niet mee. *De verschuiving naar het tweeverdienersmodel dwingt ons daarom tot een fundamentele herwaardering van de huishoud-dimensie van onze sociale bescherming.*

De gezinsmodalisering die in onze sociale zekerheid sterk doorgezet is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw was een modalisering van individuele vervangingsuitkeringen: individuen met een gezin ten laste kregen het meest, wie samenwoonde met een partner met een zeker inkomen kreeg het minst. Deze gezinsmodalisering had nadelen (en er zijn ook veel principiële bezwaren tegen geformuleerd), maar zolang éénverdieners de standaard vormden, kon ze —in de context van die tijd, van snel toenemende uitkeringsafhankelijkheid en bezuinigingen— huishoudens met één uitkering wel het perspectief bieden dat zij niet te diep beneden de algemeen geldende inkomensstandaard in de samenleving zouden wegzakken bij werkloosheid of invaliditeit. Vandaag is het nodig dat huishoudens rechtstreeks beschermd worden *als huishoudens*: of men alleenstaande is of niet, of er meer dan één inkomen in het gezin is of niet, een huishouden brengt vaste kosten mee. Die kosten hebben primordiaal te maken met huisvesting, en ze zijn natuurlijk —wat huis-

vesting, maar ook andere kosten betreft— een functie van het aantal kinderen. Zelfs wanneer een combinatie van stijgende bruto minimumlonen, belastingmaatregelen en *in-work-benefits* het individuele netto minimumloon verder zou verhogen tijdens de komende jaren (wat absoluut wenselijk is, en zou toelaten om individuele vervangingsuitkeringen ook te verhogen), dan nog wordt de ruimte voor hogere individuele vervangingsuitkeringen beperkt door de bekommernis om werkloosheidsvallen. Het is dus nodig de *kosten* die een huishouden meebrengt laag te houden en/of voldoende te compenseren, met name voor huishoudens met lage inkomens. Dit veronderstelt een radicale herdenking van ons huisvestingsbeleid, zoals Pascal De Decker in deze bundel terecht bepleit.²¹ En het is nodig de rol van kinderbijslag als ondersteuning voor huishoudens met kinderen te herwaarden: ik onderschrijf het ‘progressieve universalisme’ waar Wim Van Lancker voor pleit.²²

De nood aan een ecologische transitie versterkt deze analyse. In het licht van de ecologische uitdagingen lijkt het op termijn onvermijdelijk dat elektriciteit en autoverkeer duurder worden voor de doorsnee consument. Hetzelfde geldt vermoedelijk voor water. Het heeft geen zin ons daartegen te verzetten, als we het menen met de ecologische transitie. Bijvoorbeeld, naast het afschaffen van de voordelen voor bedrijfswagens (in het kader van een *tax shift* die de personenbelasting vermindert) is veralgemening van rekeningrijden een keuze die zich opdringt. Omdat het bij mobiliteit, elektriciteit en water ook gaat over basisbehoeften van huishoudens, zijn progressieve tariefstructuren (voor elektriciteit en water) en alternatieve oplossingen (openbaar vervoer, grootschalige isolatieprogramma’s) nodig die gezinnen met bescheiden inkomens in het bijzonder beschermen. De essentie is echter dat belastingen, uitkeringen, kinderbijslag en huisvestingsbeleid zorgen voor een betere *algemene* verdeling van inkomens en bestedingsmogelijkheden over *huishoudens*, waardoor de consequenties van de ecologische transitie op de prijs van een aantal goederen en diensten die onontbeerlijk zijn voor de organisatie van een huishouden verteerbaar worden voor iedereen.

Gezinnen zonder werk en armoede bij kinderen: de Belgische ziekte.

De huishouddimensie vraagt een bijzondere aandacht in België omdat de verdeling van werk over huishoudens bij ons méér gepolariseerd is dan in andere landen. De Europese statistieken over ‘werkintensiteit van het huishouden’ leren dat: in EU-SILC is de werkintensiteit van het huishouden een maatstaf voor de mate waarin de volwassenen in het huishouden op jaarbasis effectief aan het werk zijn.²³ Tabel 1 toont dat België, in vergelijking met het Europese gemiddelde, veel huishoudens heeft met een zeer hoge werkintensiteit en veel huishoudens met een zeer lage werkintensiteit. Deze vaststelling wordt bevestigd door een andere Europese statistiek: het aantal ‘baanloze huishoudens’, d.w.z. huishoudens waar geen enkele volwassene aan het werk is, volgens een elementaire definitie van ‘werk’. Dit ligt in ons land bijzonder hoog, met name bij gezinnen met kinderen. Nergens in Europa leven méér kinderen in een huishouden zonder werk (het Belgische cijfer is met 12,1% het hoogste van de EU; het Europese gemiddelde bedraagt 9,8%). Het verschil tussen de Gewesten is groot: in Vlaanderen ging het om 7,3% van de kinderen, in Wallonië om 16,2% en in Brussel om 23,2%.

Tabel 1: Verdeling van de bevolking (jonger dan 60 jaar) volgens werkintensiteit van het huishouden

werkintensiteit:	zeer hoog	hoog	middelmatig	laag	zeer laag
België	48,8%	18,6%	12,7%	6,3%	13,5%
EU-28	46,9%	20,4%	16,1%	6,5%	9,4%

Niet alleen is het werk zeer scheef verdeeld over de Belgische huishoudens. Het armoederisico van huishoudens met een zeer lage werkintensiteit is in België ook bijzonder groot, terwijl het armoederisico in gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit uitgesproken laag is, zoals Tabel 2 toont.

Tabel 2: Armoederisico voor mensen jonger dan 60 jaar volgens werkintensiteit van het huishouden

werkintensiteit:	zeer hoog	hoog	middelmatig	laag	zeer laag	alle huishoudens
België	2,7%	4,4%	17,4%	34,4%	70,4%	16,1%
EU-28	5,5%	10,8%	23,9%	40,9%	60,8%	17,5%

We hebben dus te maken met een dubbele polarisatie: de kloof tussen de *haves* en de *have nots* is diep in ons land, zowel wat betreft de arbeidsmarktparticipatie als wat betreft de gevolgen van arbeidsmarktparticipatie voor armoede. Dit is uitgesproken het geval in Wallonië; in Vlaanderen leven veel minder kinderen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, maar ook hun relatieve armoederisico is erg hoog. Elders ben ik uitvoerig ingegaan op de *oorzaken* van deze Belgische ziekte,²⁴ op de vergelijking met Nederland,²⁵ en op de *gevolgen* ervan.²⁶

Op onze arbeidsmarkt is de individuele participatiekloof tussen mensen met een 'sterk profiel' en mensen met een 'zwak profiel' (in termen van opleiding, afkomst, leeftijd) zeer groot, groter dan in andere landen. Bij huishoudens met twee volwassenen vind je volwassenen met 'zwakke profielen' vaak samen, om de evidente reden dat ze uit dezelfde leeftijdsgroep en uit hetzelfde milieu komen, net zoals je mensen met 'sterke profielen' vaak samen vindt. Gezinsvorming versterkt dus nog eens de grote individuele kloof tussen 'sterk' en 'zwak' op de Belgische arbeidsmarkt. En omdat koppels per definitie dezelfde woonplaats hebben, worden regionale verschillen in werkzaamheid ook versterkt door de vorming van huishoudens. Kortom, mensen met zwakke individuele profielen vormen 'superzwakke' huishoudens, mensen met sterke profielen vormen 'supersterke' huishoudens (waarbij woonplaats een onderdeel is van het individuele profiel). Daarnaast is er de vaststelling dat je bij alleenstaanden in België méér dan in vele andere landen mensen vindt met een zwak profiel ten aanzien van de arbeidsmarkt (een vaststelling waar ik geen pasklare uitleg voor heb). Het samenspel van deze factoren verklaart het hardnekkig hoge aantal 'werkloze huishoudens' in ons land, met name huishoudens met kinderen.

Het gevolg is dat er in ons land méér kinderen zijn die basisbehoeften niet kunnen invullen dan in andere, vergelijkbare landen. Een rapport voor de Koning Boudewijnstichting bracht deze alarmerende situatie in kaart op basis van een Europese indicator voor 'kindspecifieke materiële deprivatie'.²⁷ Deze indicator is gebaseerd op een lijst van 17 basisbehoeften: we beschouwen een kind als gedepriveerd als minstens drie

van deze 17 basisbehoeften niet vervuld kunnen worden om financiële redenen. Op basis van deze maatstaf is 15% van de kinderen in België gedepriveerd, wat vergelijkbaar is met Frankrijk, maar hoger dan in Nederland (13%) en Duitsland (11%). Als we de aandacht toespitsen op ernstigere vormen van deprivatie, dan wordt de kloof met de buurlanden groter. Zo blijven minstens vier basisbehoeften onbeantwoord voor 12% van de Belgische kinderen; in Nederland, Duitsland en Frankrijk ligt dat op 7% tot 9%. De deprivatie is niet alleen ernstiger dan in onze buurlanden, de samenstelling van de groep kinderen die erdoor getroffen wordt, is in België uitzonderlijk in vergelijking met wat we zien in andere landen: in geen enkel ander land vormen kinderen die leven in gezinnen waar niet (of bijna niet) wordt gewerkt zo'n groot aandeel in de groep gedepriveerde kinderen. In Wallonië-Brussel leeft 54% van de gedepriveerde kinderen in gezinnen waar niet wordt gewerkt. In Vlaanderen leeft 41% van de gedepriveerde kinderen in gezinnen waar (bijna) niet wordt gewerkt, hoewel dergelijke gezinnen in Vlaanderen veel minder voorkomen dan in Wallonië en Brussel. Dat komt omdat kinderen in gezinnen waar (bijna) niet wordt gewerkt in *alle* Belgische gewesten een bijzonder groot risico lopen op deprivatie. We stellen dus opnieuw het dubbele probleem vast: veel gezinnen met kinderen waar (bijna) niet wordt gewerkt, en een groot risico op deprivatie in dergelijke gezinnen. Dit is geen natuurwet: de vergelijking met Nederland bewijst dat het mogelijk is minder kinderen te hebben in gezinnen waar niet wordt gewerkt, én tegelijkertijd deze gezinnen financieel beter te beschermen.

Het gezinsinkomen is vanzelfsprekend de belangrijkste determinant van deprivatie bij kinderen. Zowel werk dat slecht betaald wordt als gebrek aan werk kunnen zorgen voor gebrek aan inkomen. Maar werkloosheid is ook een bijkomende risicofactor *op zichzelf*: omdat werkloosheid lang kan duren, raken de middelen waarover een gezin beschikt om basisbehoeften in te vullen geleidelijk uitgeput. Naast gebrek aan werk, zijn de andere bijkomende risicofactoren het opleidingsniveau van de ouders, leven in een eenoudergezin, huurder zijn, huisvestingskosten die zwaar doorwegen in het gezinsbudget, schulden... De conclusie is —niet voor

de eerste keer— dat een *masterplan* nodig is waarbij al deze factoren op alle beleidsniveaus aangepakt worden. De cruciale uitdaging die in dergelijk masterplan moet worden aangepakt is: hoe kunnen we zowel de perspectieven op werk als de levensstandaard van laaggeschoolde ouders en alleenstaande ouders verbeteren? De oplossingen bevinden zich op het kruispunt van belastings- en uitkeringsbeleid, huisvesting, kinderopvang en onderwijs, inkomensbescherming en activeringsbeleid; ik herhaal ze hier niet, omdat ze uitvoerig opgesomd zijn in het rapport voor de Koning Boudewijnstichting. Ze zijn niet goedkoop: regeringen die het menen met armoedebestrijding zullen daarvoor aanzienlijke middelen moeten mobiliseren.

Een belangrijke conclusie is dat de linkerzijde het *in België* voor zichzelf als opdracht moet zien dat meer mensen aan het werk gaan, en met name meer mensen met een kwetsbaar profiel. Dit betekent dat men voorzichtig moet zijn met het verhogen van bruto minimumlonen: men mag ervan uitgaan dat hoge minimumlonen veelal een rem zetten op werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbaar profiel, omdat hun economische toegevoegde waarde minder groot is. Een zekere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, zonder dat deze doorschiet zoals in het Nederlandse model, is ook aangewezen. In het rapport voor de Koning Boudewijnstichting pleiten we voor een bijkomende *tax shift*, met een klemtoon op de lage lonen, maar dan wel een *tax shift* die adequaat en eerlijk gefinancierd wordt. We pleiten daarvoor omdat de reguliere private arbeidsmarkt meer kansen biedt dan we in België benutten, maar het politieke motto dat *iedereen* naar de markt moet ‘doorstromen’, is wel naïef. We moeten opnieuw meer investeren in jobs in de sociale economie (tewerkstelling met ondersteuning, buurtdiensten, enz.). Dit betekent dat de gewestelijke budgetten voor initiatieven in de sociale economie de hoogte in moeten. Ik heb daarom ook sympathie voor de idee van een ‘basisbaan’ die Dankbaar en Muysken in deze bundel voorstellen.²⁸ Het recht op arbeid —het recht om nuttig bij te dragen tot de samenleving en daarvoor ook erkenning te krijgen— is immers een grondrecht. Overheden moeten dus onverkort *volledige werkgelegenheid* nastreven. De vraag is echter of een basisbaan aan een minimumloon

daarvoor het geschikte instrument is. De essentie van de ‘erkenning van nuttigheid’ is dat het om maatschappelijk zinvolle activiteiten gaat, waar een authentieke behoefte aan bestaat. Het risico bij de formule van de ‘basisbaan’ is dat ze niet vertrekt van een dynamiek van maatschappelijke behoeften, met andere woorden, dat het om een loutere aanbodvisie gaat. Overheden moeten de doelstelling van volledige werkgelegenheid realiseren via een maatschappelijk bestel dat ervoor zorgt dat alle relevante maatschappelijke behoeften beantwoord worden; dit is een zaak van algemeen economisch en arbeidsmarktbeleid, van voldoende investeringen in de zorg, de opvang, het onderwijs..., en van maatschappelijk zinvolle arbeid in werkplekken voor mensen die langdurig werkloos zijn en niet meer ingeschakeld kunnen worden in het reguliere circuit. Opnieuw geldt dat dit budgettaire consequenties heeft. Er moeten keuzes gemaakt worden. Dit sterkt me in de mening dat het niet aangegeven is om ‘de koopkracht’ van ‘de middenklasse’ uit te roepen tot hét belangrijkste sociale probleem van dit ogenblik. Overigens is kwaliteit van het leven voor de middenklasse misschien motiverender dan ‘koopkracht’ en is zorg voor die kwaliteit dus de belangrijkste opdracht bij een sociaalecologische transitie, zoals Sacha Dierckx stelt.²⁹

Hardnekkige armoede is niet alleen een onrecht, ze creëert een vicieuze cirkel en vormt zo ook een bedreiging voor de bredere doelstellingen van de welvaartsstaat: ze hypothekeert zowel het ‘verbinden’ als —voor een grote groep kinderen en jongeren— het ‘verheffen’. Inzake kinderbijslag hebben we terecht gebroken met onze Bismarckiaanse traditie (er is geen onderscheid meer tussen kinderbijslag op basis van het professionele statuut van de ouders), maar vanuit het perspectief van armoedebestrijding moet nog méér geïnvesteerd worden in het inkomensafhankelijke deel van de kinderbijslag. Niet alleen in de kinderbijslag, maar in het hele sociale beleid moeten we een consequente ‘huishoudimensionie’ doortrekken, vanuit een heldere opvatting over ‘progressief universalisme’.

Waarin we falen: pensioenen hervormen.

De onbekwaamheid om een minimale consensus te bereiken over een ernstige pensioenhervorming vormt, naast ernstige deprivatie bij kinderen, een andere sluipende bedreiging voor ons bestel. Een welvaartsstaat overleeft niet zonder vertrouwen in de kwaliteit en de robuustheid van het intergenerationele contract. Dat vertrouwen wordt steeds meer op de proef gesteld. In vergelijking met andere maatschappelijke vraagstukken gaat het pensioendebat over een technisch eenvoudige materie. Maar het is emotioneel geladen omdat pensioenen alles te maken hebben met twee hypergevoelige kwesties: zekerheid en vrijheid. Pensioenen moeten zekerheid bieden: een veilige horizon voor elkeen. Daar zal iedereen het over eens zijn. Maar we onderschatten in welke mate dit ook een debat is over vrijheid. In deze afdeling zeg ik eerst iets over de verschillende betekenissen van ‘zekerheid’ in een debat over pensioenhervorming, en ga vervolgens in op ‘vrijheid’. Dit brengt me bij een reflectie over de mate waarin we elementen uit onze Bismarckiaanse traditie willen handhaven in het pensioenbeleid, dan wel zouden kiezen voor een basispensioen, wat De Tavernier in deze bundel bepleit.³⁰

Onze eerste pijler —het wettelijke pensioen— is gebaseerd op een principe van *defined benefit*, of ‘vaste uitkering’. In ons jargon betekent ‘vaste uitkering’ dat de pensioenuitkering louter afhangt van wat je verdient tijdens je loopbaan: de pensioenbelofte ligt vast en het precieze bedrag wordt berekend op basis van het verloop van je loopbaan. Dit principe van ‘vaste uitkering’ heeft een gevolg: wanneer er meer gepensioneerden komen, door de naschok van een vroegere *babyboom* of door een stijgende levensverwachting, moet er meer geld verzameld worden om de vaste belofte te financieren. In de praktijk leidt dit ertoe dat pensioenstelsels met ‘vaste uitkeringen’ stelselmatig hervormd worden omdat men een al te sterk stijgende financieringslast wil vermijden.

Zijn er alternatieven? In het pensioendebat bestaan verschillende scholen. Eén school gelooft dat privatiseren de enige oplossing is. Dit is onjuist; de plaats ontbreekt om dit argument hier nogmaals uit te

werken.³¹ Naast de privatiseringsschool is er nog een tweede school in het pensioendebat. Deze school wil het principe van de ‘vaste uitkering’ vervangen door een principe van ‘vaste bijdrage’. Veroudering van de bevolking kan dan niet opgevangen worden door stijgende bijdragen, want de bijdragebasis is bevroren; in zo’n scenario moeten de pensioenen dalen *in verhouding* tot de inkomens van de actieven wanneer de bevolking veroudert. In een systeem van ‘vaste bijdragen’ kan men natuurlijk proberen te vermijden dat de pensioenen dalen door mensen langer te doen werken, maar een stelsel gebaseerd op ‘vaste bijdrage’ is daar niet echt op gericht. Het Zweedse model is gebaseerd op het principe van ‘vaste bijdrage’.

De *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* (CPH) die in 2014 haar rapport neerlegde, was uitdrukkelijk tegen het Zweedse model.³² Zowel ‘vaste uitkering’ als ‘vaste bijdrage’ zijn extreme oplossingen wanneer de bevolking veroudert. In een stelsel van ‘vaste uitkering’ moeten de actieven instaan voor het financieren van de veroudering (de pensioenuitkeringen liggen ‘vast’); in een stelsel van ‘vaste bijdrage’ ligt het gewicht van de aanpassing volledig bij de pensioenen (de bijdragen liggen vast, er kan geen extra geld komen). Echte solidariteit tussen generaties veronderstelt dat de lasten en de lusten van veroudering *gespreid* worden over actieven en gepensioneerden, dat zowel de berekening van de bijdragen als de berekening van de toekomstige pensioenen kan evolueren: iedereen moet zijn duit in het zakje doen. ‘Bijdragen’ hoeven daarbij niet alleen van arbeidsinkomens te komen; vermogens kunnen aangesproken moeten worden als stijgende uitgaven dat nodig maken. ‘Vaste bijdragen’ en ‘vaste uitkeringen’ zijn dus geen goede modellen van solidariteit. Bovendien is de ‘vastheid’ van deze systemen in de praktijk een illusie. Stelsels gebaseerd op ‘vaste uitkeringen’ worden voortdurend aangepast, precies omdat ze tot een probleem van financiering leiden; dat leidt tot grote onzekerheid bij de bevolking. De zekerheid van de ‘vaste uitkering’ is dus een pseudo-zekerheid, zoals we ook in België ervaren hebben. Maar ook stelsels van ‘vaste bijdragen’ zijn niet altijd bestand tegen de tijd: wanneer de last van de aanpassing eenzijdig bij de pensioenen ligt, zijn sociale tegenreacties onvermijdelijk. De CPH

pleitte daarom voor een tussenweg: je zou deze tussenweg ‘vaste ambitie’ kunnen noemen. Het uitgangspunt was dat sociale partners en overheid een ambitie vastleggen met betrekking tot de kwaliteit van de pensioenen die ze op lange termijn wensen. Het pensioenvraagstuk is een vraagstuk van eerlijke verdeling: de ambitie moet zijn dat *de verhouding* tussen de gemiddelde pensioenen en de gemiddelde inkomens van actieven goed is en goed blijft. Het gaat om een maatschappelijk contract: het contract moet niet alleen de ambitie vastleggen, maar ook stipuleren welke aanpassingsmechanismen nodig zijn om de ambitie veilig te stellen wanneer de bevolking veroudert. Daarbij gingen we ervan uit dat het prioritaire aanpassingsmechanisme het verlengen van loopbanen was, maar in de mate dat dat niet lukt, moet er meer financiering komen (we gaan niet uit van een ‘vaste bijdrage’). Onze idee was ook dat het pensioenbeleid moet losgemaakt worden van het wel en wee van de overheidsbegroting. Erik Schokkaert licht deze visie op intergenerationele rechtvaardigheid verder toe in deze bundel.³³

Een en ander betekent dat men over het pensioencontract drie debatten moet voeren:

- (1) Welke zekerheid moet het pensioencontract bieden: gaat het over de lange-termijn verhouding tussen pensioenen en actieve inkomens, en de houdbaarheid daarvan, of gaat ‘zekerheid’ over iets anders?
- (2) Hoe hoog ligt de ambitie met betrekking tot de verhouding tussen gemiddelde pensioenen en gemiddelde actieve inkomens (als men het er mee eens is dat dit de zekerheid is die verankerd moet worden)?
- (3) Als aanpassingen nodig zijn om een ‘vastgelegde ambitie’ te blijven waarmaken, gebeuren deze aanpassingen dan op basis van een vooraf afgesproken en in wetgeving verankerde spelregel, of laat men dit over aan toekomstige regeringen?

Voor een deel staan deze debatten los van elkaar: men kan het bijvoorbeeld eens zijn met het principe van de vaste ambitie, als tussenweg tussen ‘vaste uitkering’ en ‘vaste bijdrage’, maar het oneens zijn met het

wettelijk verankeren van vooraf afgesproken aanpassingsmechanismen, omdat men (in tegenstelling tot wat ik zou denken) niet van dergelijk ‘automatisme’ houdt. In een democratisch debat zijn dat verschillende, legitieme opties. Het is zonde dat het CPH-rapport van 2014 niet begrepen is als een uitnodiging voor een open overleg over deze vragen. De regering draagt daarin een zware verantwoordelijkheid, omdat zij meteen wilde beslissen dat de wettelijke pensioenleeftijd omhoog zou gaan: daarmee werd niet alleen de kar voor het paard gespannen, maar de essentie van het rapport werd miskend. De vakbonden zijn ten aanzien van het CPH-rapport meteen in de verdediging gegaan en hebben het niet aangegrepen als kapstok voor een debat over de sociale ambitie van het pensioenstelsel. Het parlement heeft de handschoen ook niet opgenomen. Het resultaat is: geen breed debat, indianenverhalen over wat de CPH voorgesteld heeft, en veel verwarring.

Een eerlijke verdeling van de vrijheid.

Onze wettelijke pensioenen voor werknemers zijn niet genereus. Op termijn moeten zowel de minima verbeteren als —voor werknemers— de maxima (om te vermijden dat iets beter betaalde werknemers in toenemende mate beroep moeten doen op eigen sparen om hun levensstandaard te verzekeren: het klassieke ‘verzekeringsprincipe’ mag hier niet helemaal losgelaten worden). In het licht van de veroudering en de vele andere sociale uitdagingen waar we voor staan, veronderstelt het verbeteren van de werknemerspensioenen dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen hun pensioen opnemen verhoogt: geleidelijk en met respect voor een evenwicht tussen pensioentijd en levensduur. Nu mogen mensen die deze strategie voorstaan, zoals ik, twee moeilijkheden niet onder de mat vegen.

De eerste moeilijkheid is dat het verhogen van de pensioenleeftijd een rechtvaardigheidsprobleem creëert: niet alleen de levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld.

Dat de levensverwachting, en met name de levensverwachting in goede gezondheid, samenhangt met opleidingsniveau is een droevige maar harde wetmatigheid. Ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven hangt samen met het opleidingsniveau en inkomen dat men verdient. Natuurlijk moeten we inzetten op betere arbeidsomstandigheden, meer opleiding, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, meer autonomie en zelfsturing bij het werk — factoren waarvan we weten dat ze bijdragen tot het langer willen blijven werken. Maar dat neemt niet weg dat deze mogelijkheden meer voor de hand kunnen liggen bij werk dat typisch door hooggeschoolden verricht wordt dan bij werk dat typisch door laaggeschoolden verricht wordt.

Dit brengt me bij de tweede moeilijkheid die voorstanders van een hogere pensioenleeftijd niet onder de mat kunnen vegen: ‘pensioen’ is voor veel mensen synoniem aan ‘vrijheid’. Het is niet zo dat mensen over het algemeen uitkijken naar hun pensioen omdat ze niet graag werken, maar pensioen betekent wel dat ze alle ruimte krijgen voor hun *eigen* levensprojecten. De toekenning van het pensioen is ook niet verbonden aan medische onderzoeken en/of eisen om toch naar werk te blijven zoeken, zoals het geval is bij andere uittrederegelingen. Diegenen die graag willen doorwerken zijn mensen voor wie ‘werken’ en hun eigen levensproject grotendeels samenvallen: de typische voorbeelden daarvan zijn politici, academici en bedrijfsleiders. Het is niet toevallig dat pleidooien voor het verhogen van de pensioenleeftijd gemakkelijk door deze mensen gehouden worden: hun werk *is* hun vrijheid.

Op basis van deze overwegingen heeft de CPH voorgesteld om de flexibiliteit die reeds bestaat in de Belgische eerste-pijler-pensioenen verder uit te diepen en consistent te maken. We gaan ervan uit dat mensen verschillende voorkeuren hebben inzake pensioenleeftijd, en dat je dus ruime keuzevrijheid moet organiseren. De vraag is hoe je dat doet op een manier die financieel houdbaar is en ervaren wordt als fair. Onze idee was dat de lengte van de loopbaan de spil moet vormen van het hele pensioenstelsel, en ook doorslaggevend moet zijn voor het moment waarop mensen hun pensioen kunnen opnemen. We stelden voor dat

bij vervroegde pensionering 'negatieve actuariële correcties' ingevoerd zouden worden. Dergelijke correcties bestaan niet (meer) in België. Actuariële correcties zorgen ervoor dat de totale som van de pensioenuitkeringen die mensen krijgen tot aan hun overlijden, gemiddeld gesproken, niet beïnvloed wordt door de leeftijd waarop ze het pensioen opnemen. Bijzonder aan ons voorstel was dat deze negatieve actuariële correcties gebaseerd zouden zijn op de lengte van de loopbaan, en niet op de leeftijd van mensen. We kozen er bewust niet voor om de pensioenregelingen te differentiëren op basis van individuele eigenschappen zoals opleiding, een suggestie van De Tavernier in zijn bijdrage aan deze bundel.³⁴ Los van een aantal praktische bezwaren, is differentiatie op basis van opleiding stigmatiserend ('jij mag vroeger op pensioen omdat je niet in staat was om een hoger diploma te halen; jij moet wat langer doorwerken omdat je hooggeschoold bent').

Laat me een concreet voorbeeld geven, eerder dan de techniek uit te leggen. Neem iemand die begon te werken op zijn achttiende (een weinig geschoold iemand) en daarnaast iemand die pas begon toen hij tweeëntwintig jaar was (een hooggeschoold iemand). De eerste zou, bijvoorbeeld, zijn pensioen kunnen opnemen vanaf de leeftijd van drieënzestig jaar zonder enige negatieve correctie (zijn loopbaan omvat op die leeftijd vijfenveertig jaar; laat ons zeggen dat dit de spil is waarrond negatieve of positieve correcties optreden). Maar als de hooggeschoolde het pensioen wil opnemen met drieënzestig jaar krijgt hij wel een actuariële correctie (zijn loopbaan omvat op die leeftijd nog geen vijfenveertig jaar). Nog anders gezegd: voor laaggeschoolden die op hun achttiende begonnen met werken, is de 'normale' pensioenleeftijd drieënzestig jaar; voor hooggeschoolden die op hun tweeëntwintigste begonnen met werken, is de 'normale' pensioenleeftijd zevenenzestig jaar. Wie stopt met werken voor zijn of haar 'normale pensioenleeftijd' wordt gepenaliseerd. Let op, daarmee is niet gezegd dat diegene die op achttien jaar begon te werken moet wachten tot zijn drieënzestigste verjaardag vooraleer hij op pensioen kan: de idee is dat hij minder pensioen krijgt wanneer hij het pensioen (geheel of gedeeltelijk) opneemt voor die leeftijd, d.w.z. op vervroegd pensioen gaat.

Hoe lang de loopbaan moet zijn vooraleer iemand *vervroegd* pensioen kan opnemen is een cruciale vraag. In essentie gaat het om een afweging tussen de mate waarin men daarin soepel wil zijn enerzijds, en de hoogte van de gemiddelde pensioenen anderzijds: als men soepel is in de loopbaanvoorwaarde, en die soepelheid leidt in de praktijk tot kortere loopbanen dan de norm van vijfenveertig jaar, dan zal dit ook tot minder goede pensioenen leiden dan wanneer men minder soepel is in de loopbaanvoorwaarde. (Die afweging kan aanleiding zijn om een getrappt systeem te voorzien. Men zou een onderscheid kunnen maken tussen de loopbaanduur die toegang geeft tot een gedeelte van het vervroegde pensioen —een ‘deeltijds pensioen’—, en een iets langere loopbaanduur waarna het vervroegde pensioen volledig kan opgenomen worden. Men zou er kunnen voor pleiten om toch met een combinatie van minimale loopbaanduur en minimale leeftijd te werken voor het vervroegde pensioen.) Ik wil daar nu geen precieze voorstellen met cijfers op plakken, maar het is duidelijk dat het maatschappelijke debat daarover keuzes veronderstelt: de middelen voor sociaal beleid zijn niet onuitputtelijk.

Tot daar het pleidooi van de CPH. De Belgische regering heeft ons pleidooi niet gevolgd: de lengte van de loopbaan speelt wel mee in de mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan, maar van actuariële correcties wil men hoe dan ook niet horen. Sterker, een bestaande slimme positieve correctie voor wie langer doorwerkt, de zogenoemde pensioenbonus, is door deze regering afgeschaft als besparingsmaatregel. Dat is moeilijk te begrijpen — je zou denken dat men prikkels om door te werken belangrijk vindt in een pensioenstelsel.

Het resultaat is dat het niet echt mogelijk is om een ruime maar consistente en financieel duurzame flexibiliteit qua pensioenleeftijd te organiseren in het Belgische pensioenstelsel. Nochtans beloofde de minister van Pensioenen, Daniel Bacquellaine, meer flexibiliteit, met name door het invoeren van een ‘deeltijds pensioen’. Principieel is dat een zeer goed idee, maar zonder een stelsel van actuariële correcties is het niet mogelijk een ruime, duurzame en eerlijke flexibiliteit gestalte te geven. Het

voorstel dat onlangs door de Ministerraad is goedgekeurd beantwoordt dan ook niet aan een ruime en consistente opvatting over flexibiliteit.

Het enige zinvolle argument dat aangevoerd kan worden tegen negatieve actuariële correcties bij vervroegde opname is dat de Belgische pensioenen voor werknemers en zelfstandigen hoe dan ook al laag zijn. Dat onderlijnt evenwel vooral de noodzaak om de gemiddelde pensioenen op termijn iets beter te maken. Een verstandige vorm van flexibiliteit die met name geschoolde mensen aanzet om langer door te werken, kan bijdragen tot een beter houdbaar systeem in België, met op termijn ook hogere gemiddelde pensioenen. Kortom, bij de drie fundamentele pensioendebatten die ik hoger aanstipte, voegt zich een vierde fundamenteel debat: welke flexibiliteit willen we? Hoe kunnen we een ruime vrijheid om de pensioendatum te kiezen eerlijk en duurzaam organiseren?

Zware beroepen.

In de loop van de voorbije legislatuur is het pensioendebat volledig overheerst geraakt door de discussie over de zware beroepen. De CPH stelde uitdrukkelijk niet voor om voor mensen met zware beroepen een lagere pensioenleeftijd in te voeren. Inzake pensioenleeftijd pleitten we voor een voor iedereen toegankelijke en gelijke flexibiliteit, met klemtoon op een vereiste loopbaanduur.³⁵ Wel stelden we een aparte regeling voor in de berekening van de pensioenhoogte: mensen met zware beroepen zouden hun pensioen sneller kunnen opbouwen dan anderen, wat voor hen de negatieve actuariële correcties bij vervroegd pensioen ten dele zou compenseren. Onze idee was dat dit hoe dan ook eerder marginaal moest blijven in het pensioenstelsel, en we stelden een procedure voor die de sociale partners volledig verantwoordelijk zou maken voor de selectie van dergelijke zware beroepen, binnen een beperkte en gesloten budgettaire enveloppe. (Een en ander zou overigens gekoppeld kunnen worden aan een financiële responsabilisering van werkgevers, maar dat stelden we niet voor.)

Het klimaat in het pensioendebat is intussen zo verziekt dat werkgevers en werknemers het volstrekt niet eens geraken over wat zware beroepen zijn. De sfeer in dit debat werd helemaal problematisch toen de Minister van Pensioenen aan de overheidsvakbonden beloofde dat een vrij verregaande inlevering op de ambtenarenpensioenen (die historisch veel beter zijn dan de werknemers- en zelfstandigenpensioenen) gecompenseerd zou worden door een brede regeling voor zware beroepen in de overheidssector. Hij sloot daarover ook een akkoord met een deel van de overheidsbonden. De daarbij overeengekomen omvang van het aantal 'zware beroepen' in de overheidssector (nodig om deze compensatie zinvol te maken, en zo bekeken ook wel begrijpelijk en legitiem) stootte op veel onbegrip in de publieke opinie en bij de coalitiepartners van de minister. De bakker om de hoek wordt inderdaad heel boos wanneer hij hoort dat een leerkracht een zwaar beroep zou hebben, en hij niet. Maar de bakker om de hoek beseft waarschijnlijk niet hoe groot de inlevering is op overheidspensioenen die men, voor sommige overheidssectoren, onder het motto van 'zwaar beroep' wil compenseren.

Kortom, de 'framing' van het overleg over de ambtenarenpensioenen zat hopeloos fout: wat een legitiem compromis was om een verregaande besparing op overheidspensioenen aanvaardbaar te maken stuitte, door de beeldvorming, op grote verontwaardiging. Een en ander heeft tot gevolg dat het debat vandaag geblokkeerd is. Men zou het debat over de hervorming van de ambtenarenpensioenen dus moeten loskoppelen van het debat over de zware beroepen in de privésector. De bredere moraal van dit verhaal luidt als volgt: een regeling voor zware beroepen kan zinvol zijn als een marginaal element in een pensioenstelsel. Men moet echter niet hopen dat een regeling voor zware beroepen draagvlak kan krijgen als ze de pil moet vergulden voor grootschalige ingrepen in het pensioenstelsel die iedereen treffen. Daarvoor is de problematiek van wat een zwaar beroep is, te subjectief, te specifiek, en te sterk verbonden met de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers.

Zouden we een basispensioen invoeren?

De piste van de CPH om flexibiliteit en actuariële correcties te organiseren op basis van de lengte van de loopbaan past netjes in onze Bismarckiaanse traditie. In die traditie wordt nauwkeurig bijgehouden wanneer iemand begint met werken en bijdragen voor het pensioen. Sterker, voor werknemers meten we ook hoeveel uren en dagen mensen werken. We kunnen voor een werknemer dus precies definiëren welke arbeidsinspanning (in uren of dagen) we op jaarbasis voldoende vinden om een jaar aan te merken als een ‘gewerkt jaar’ dat meetelt in het vaststellen van de lengte van zijn loopbaan (we kunnen zeggen: het jaar T telt mee als een loopbaanjaar als de werknemer tijdens dat jaar minstens X dagen gewerkt heeft, of het telt mee als hij minstens Y uren gewerkt heeft). Dus kunnen we uitrederegelingen (en minimumregelingen) organiseren die rekening houden met een notie van loopbaan die gebaseerd is op ‘arbeidsinspanning’, los van de hoogte van het loon. Dat is ook wat we doen in het rapport van de CPH, en dergelijke metriek vind je overigens ook terug in diverse voorstellen m.b.t. minimumpensioenen die vandaag circuleren. Een criticus zou nu kunnen opwerpen dat deze piste eerder een verhaal van het verleden is dan een verhaal voor de toekomst. Ze veronderstelt dat mensen eerst studeren, en daarna een zichtbare en definitieve intrede in de arbeidsmarkt doen. Ze veronderstelt een arbeidsmarkt waarin de dominerende situatie deze is van een werknemer met een arbeidscontract, waarin niet alleen het loon maar ook de arbeidsinspanning (in uren) netjes gestipuleerd staat.³⁶

Ik ben geen voorstander van het massaal bijklussen door studenten, maar indien studeren en werken toch in toenemende mate samen zouden gaan, dan wordt het moeilijk om vast te stellen wanneer iemands actieve loopbaan begint, en wat een ‘actieve loopbaan’ betekent. Zou je een universitair gediplomeerde die werkte vanaf achttien jaar anders behandelen dan een universitair gediplomeerde die zijn eerste job pas aanpakte op drieëntwintig jaar? Op zichzelf is dit probleem oplosbaar — het is een kwestie van definities. Maar het is niet het enige probleem. Steeds meer mensen werken deeltijds; er bestaat een onderscheid tussen mensen die

deeltijds werken ‘met behoud van rechten’ (ze worden door de sociale zekerheid beschouwd als mensen die eigenlijk een voltijdse job zoeken en putten daar ook rechten uit) en mensen die deeltijds werken zonder dit statuut. Dit onderscheid is complex, en men zou kunnen zeggen dat de toegang tot ‘deeltijds werk met behoud van rechten’ ook sterk afhankelijk is van omstandigheden die geen echte eigen keuze zijn. Dit ondermijnt de legitimiteit van een metriek die gebaseerd is op arbeidsuren en daarmee gelijkgestelde periodes. We hebben het dan nog niet gehad over de opkomst van de platformeconomie...

Zouden we dus een basispensioen moeten invoeren, dat niet gebaseerd is op een metriek van arbeidsinspanning, maar louter op het feit dat je in België woont en een bepaalde *leeftijd* bereikt hebt? Zo’n basispensioen staat dan helemaal los van arbeidsmarktgegevens, maar het kan gecombineerd worden met een pensioen dat wel ‘arbeidsmarktgerelateerd’ is. Dit is het pleidooi van De Tavernier in deze bundel.

Er bestaat een buitenlands voorbeeld. De Nederlandse AOW is een basispensioen in de echte betekenis van het woord: de hoogte ervan is afhankelijk van de lengte van je verblijf in Nederland, maar onafhankelijk van je vroegere verdiensten, en dus ook onafhankelijk van de lengte van je actieve loopbaan. Van oudsher kan de AOW gecombineerd worden met inkomen uit arbeid, maar het stelsel is voor het overige niet flexibel: je kan de AOW niet vervroegd opvragen. Kortom, het Nederlandse bestel komt in de buurt van een onvoorwaardelijk basisinkomen voor ouderen. Het verschil met wat een echt basisinkomen voor ouderen zou zijn, is de koppeling aan de lengte van het verblijf in Nederland en het onderscheid tussen alleenstaande ouderen en anderen (de AOW is niet strikt individueel, wat voorstanders van een basisinkomen precies belangrijk zouden vinden). De combinatie van AOW en een sterke tweede pijler maakt de Nederlandse pensioenen gemiddeld zeer genereus in vergelijking met vele andere pensioenstelsels in Europa.

Net als een basisinkomen is de AOW eenvoudig, en het is net die eenvoud die nu in Nederland leidt tot een toenemende spanning in het gevoerde beleid. De aanleiding daarvoor is de drastische verhoging

van de AOW-leeftijd: in 2030 zal hij op 68 jaar liggen en in 2070 op 72 jaar en 6 maanden. Deze verschuiving is met forse vaart ingezet, en intussen ontstaat al een averechtse vorm van flexibiliteit: Nederlanders met hogere inkomens kiezen gemakkelijker voor vervroegd pensioen dan Nederlanders met lage inkomens, onder meer omdat zij hun aanvullende pensioenen kunnen inzetten om deze keuze te ondersteunen (aanvullende pensioenen laten wel vrijheid toe m.b.t. de leeftijd waarop ze opgenomen worden). Dit slaat een impliciet maatschappelijk contract met betrekking tot de AOW uit balans. Dit contract kun je als volgt samenvatten. Bij een uniforme pensioenleeftijd is de gemiddelde pensioenperiode voor laagopgeleiden korter dan voor hoogopgeleiden, waardoor hoogopgeleiden langer genieten van de AOW. Daar staat tegenover dat hoogopgeleiden meer participeren en meer verdienen, waardoor zij via belastingen en premies meer bijdragen aan de AOW. Per saldo is het daarom zo dat hoogopgeleiden vandaag meer bijdragen aan de AOW dan zij aan uitkering ontvangen. Als de bestaande tendens dat hoogopgeleiden vroeger met pensioen kunnen dan laagopgeleiden stelselmatig versterkt wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd, dan komt het onderliggende maatschappelijke contract —hoogopgeleiden genieten langer van AOW maar betalen er meer voor— echter in een steeds slechter daglicht te staan.

In Nederland is intussen ook al uitvoerig gedebatteerd over de invoering van een flexibele AOW-leeftijd. Nadat de idee herhaalde keren terug op de politieke agenda kwam, heeft de vorige regering uitdrukkelijk laten weten dat ze een flexibele AOW-leeftijd niet zag zitten. De vakbeweging is voor flexibiliteit, experts zijn verdeeld, om pragmatische redenen maar ook om principiële redenen: sommigen stellen dat een volksverzekering, zoals de AOW, geen ‘spaarsysteem’ is waarop je flexibiliteit en actuariële correcties kan toepassen. Naar mijn mening moeten zowel een minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd als flexibiliteit op de agenda komen.³⁷

Er zijn merites in het pleidooi voor een basispensioen. Met de CPH hebben we, na rekenoefeningen, besloten om een basispensioen niet

voor te stellen, omdat we niet zagen hoe we dit op een goede en betaalbare wijze zouden kunnen integreren in een Belgisch hervormingspad. Dit wil niet zeggen dat het pleidooi van De Tavernier oninteressant is. Men moet zich echter de vraag stellen of een basispensioen ingevoerd kan worden zonder enige relatie met het arbeidsmarktverleden van mensen: dit zou betekenen dat het ofwel rigide wordt (geen keuze qua leeftijd) ofwel flexibel rond een uniforme spil-leeftijd, met actuariële correcties op basis van de leeftijd van diegene die het opneemt. Zeker in een scenario waarbij deze leeftijd geleidelijk zou verhogen (omwille van een intergenerationele evenwicht dat we nastreven), zou dit voor lager geschoolden minder goed uitpakken dan voor hoger geschoolden. Kortom, eenvoud en rechtvaardigheid staan vaak op gespannen voet. Voorstanders van een basispensioen moeten hier een grondig antwoord op kunnen geven.

Een probleemgerichte aanpak is niet *in-the-box*.

In de inleiding schreef ik dat het oplossen van problemen leidend moet zijn, niet onze behoefte om met radicaal nieuwe ideeën te komen. Het oplossen van problemen vergt echter dat we oog hebben voor grondig veranderde contexten: daarom moeten we de rol van oude instrumenten van sociaal beleid kritisch herbekijken. Een probleemgerichte aanpak is dus niet hetzelfde als conservatief *in-the-box* denken.

Het sociaal beleid van de toekomst heeft een goed doordachte huishoud-dimensie nodig, op basis van progressief universalisme; daarmee zijn we ver voorbij de Bismarckiaanse traditie die mensen anders behandelde op basis van hun professionele statuut. Ik stipte vier debatten aan die gevoerd moeten worden over de architectuur van het pensioenstelsel: punctuele voorstellen ter verbetering van ons pensioenstelsel moeten ingebed worden in een visie op een consistente architectuur. Ook hier is het zaak om niet *in-the-box* te denken. Kortom, meteen het blik *Nieuwe Grote Ideeën* opentrekken, brengt ons niet dichterbij ons doel, maar we moeten wel de bestaande gereedschapskist kritisch bekijken. En we moeten helder zijn over onze prioriteiten: sociaal beleid moet hand in

hand gaan met de ecologische transitie die zich opdringt. Omdat de middelen om beleid te voeren niet onuitputtelijk zijn maar integendeel schaars, zijn goed verantwoorde en scherpe keuzes nodig.

Eindnoten.

1. Met dank aan Matthias Somers, Wim Van Lancker en Bea Cantillon voor commentaar op een eerste ontwerp.
2. P. Van Parijs & Y. Vanderborght (2017), *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
3. Over basisinkomen en armoede: zie J. Boone, S. Marchal, I. Marx, L. Van Cant, W. Van Lancker & G. Verbist (2018), *Feit en Fictie omtrent het Basisinkomen in Nederland*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen. Voor een kritiek op Van Parijs & Vanderborght, *op. cit.*, met name op de Europese dimensie, zie F. Vandenbroucke (2017), 'Basic income in the European Union: a conundrum rather than a solution.' *ACCESS EUROPE Research Paper* 2017/02; en voor een verdediging tegen deze kritiek, zie F. Denuit (2019), *Fighting poverty in the European Union. An assessment of the prospects for a European Universal Basic Income (EUBI)*. PhD: ULB and Warwick University. Voor een recent overzicht van de ethische discussie, zie I. Robeyns (2018), 'Het basisinkomen: waarom zouden we dit (niet) willen?', *Ethische Annotatie* #6, Universiteit Utrecht, December 2018.
4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam University Press.
5. K. Vleminckx (2019), 'De (r)evolutie van sociale zekerheid: 1944 tot nu.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 22-63. Voor een breed historisch overzicht van onze sociale zekerheid, zie ook B. Cantillon m.m.v. L. Buysse (2016), *De Staat van de Welvaartsstaat*. ACCO.
6. S. Marchal & M. De Wilde (2019), 'De bijstand: Wat als het maatwerk achter de feiten aanloopt?' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 278-301.

7. De maximumfactuur in de gezondheidszorg vormt een illustratie. Toen ik de maximumfactuur invoerde, werden in het parlementaire debat zorgen geuit over het feit dat de maximumfactuur niet strookte met de traditionele Bismarckiaanse opvatting over onze gezondheidszorg, omdat er een algemene inkomensselectiviteit ingevoerd werd (in de bijkomende bescherming die de maximumfactuur zou bieden). Mijn argument was dat de maximumfactuur een echte ‘verzekering’ is: een verzekering dat de opstapeling van remgelden geen te zwaar beslag zou leggen op het budget van huishoudens; dergelijke verzekering houdt dus rekening met de omvang van het huishoudinkomen. Alhoewel de maximumfactuur dus ‘selectief’ is, is het systeem toch ook belangrijk voor mensen met betere inkomens wanneer zij getroffen worden door zeer hoge gezondheidsuitgaven: in deze zin is de universaliteit van het systeem belangrijk. Deze interessante combinatie van ‘universalisme’ en ‘selectiviteit’ bleek ook spoedig uit evaluaties, zoals in E. Schokkaert, J. Guillaume, A. Lecluyse, H. Avalosse, K. Cornelis, D. De Graeve, S. Devriese, J. Vanoverloop & C. Van de Voorde (2008), ‘Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg.’ Report 80A, KCE-Federaal Kenniscentrum voor Gezondheidszorg. Ik beschouw de maximumfactuur daarom ook als een nuttig voorbeeld van ‘progressief universalisme’ of ‘selectiviteit binnen de universaliteit’ zoals Van Lancker bepleit in deze bundel: W. Van Lancker (2019), ‘De balans tussen selectiviteit en universaliteit in de Belgische welvaartsstaat: wie minder heeft, moet meer krijgen.’ In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale Zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 124-148. Bij de maximumfactuur gaat het om progressief universalisme dat expliciet op maat van huishoudens is: het gaat om het beheersen van het gezinsbudget voor gezondheidszorg.
8. In het pleidooi van Hemerijck dat onze welvaartsstaten evolueren (en moeten evolueren) naar een *sociaal investeringsbeleid* speelt het faciliteren van de overgang tussen verschillende fases in de levenscyclus een grote rol: A. Hemerijck (ed.) (2017), *The uses of social investment*. Oxford University Press. Een belangrijke vraag is of overgangen vooral gefaciliteerd moeten worden met uitkeringen die toelaten dat mensen zich tijdelijk of gedeeltelijk terugtrekken uit de arbeidsmarkt, dan wel met sociale dienstverlening zoals kinderopvang, en wat de beste combinatie is van uitkeringen en ondersteunende diensten. Het debat moet dus worden opengetrokken naar een debat over de verdiensten en eventuele tekorten van Hemerijcks pleidooi voor een sociaal investeringsmodel.

9. L.-I. Robben, A. Van den Heede & W. Van Lancker (2018), *De lage middenklasse in België*. Studie op vraag van Denktank Minerva en Decenniumdoelen. CeSO - KULeuven.
10. Robben et al., *op . cit.*, p. 49.
11. Robben et al., *op. cit.*, wijzen er ook op dat de lage middenklasse sterk 'vergrijsd' is, terwijl het aandeel ouderen in de groep armen is afgenomen. Binnen de lage middenklasse zijn de gepensioneerden over het algemeen niet de 'precaire' groep; de actieven vormen de meer precaire groep in de lage middenklasse.
12. Robben et al., *op. cit.*, p. 15. Het verschil in inkomensgroei is meer uitgesproken wanneer we enkel naar inkomens van actieven kijken. Bij de actieven groeiden de inkomens van de lage middenklasse jaarlijks met ongeveer 1,4% over de voorbije dertig jaar, de inkomens van de armen met ongeveer 1% per jaar, en de inkomens van de hogere inkomensgroepen met 1,6%. Bij de gepensioneerden groeiden de inkomens van de armen met 1,6%, de inkomens van de andere groepen met ongeveer 1,5% (*idem*, p. 15). Voor een systematisch onderzoek van de koopkrachtevolutie gedurende verschillende regeerperiodes, zie A. Decoster, T. Vanheukelom & G. Verbist (2019), 'Financiële werkpijlers en herverdeling onder Michel I.' *CSB Bericht*. Defeyt publiceerde interessante commentaren op de koopkrachtdiscussie: Ph. Defeyt (2018), 'Pouvoir d'achat et revenus des belges – évolutions 1995-2020.' Institut pour un Développement Durable; & Ph. Defeyt (2019), 'Il a vraiment augmenté le pouvoir d'achat ? « Non, peut-être ».' Institut pour un Développement Durable.
13. Overlegsysteem die ervoor zorgen dat de lonen de productiviteit volgen en de competitiviteit in een muntunie op een evenwichtige wijze bewaakt wordt, zijn daarom essentieel: zie F. Vandenbroucke (2017), 'Structural convergence versus systems competition: limits to the diversity of labour market policies in the European Economic and Monetary Union.' *ECFIN discussion paper 065*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 20 July 2017.
14. Wanneer ik het verder heb over pensioenen, dan gaat het ook over de zekerheid die we kunnen bieden aan de middenklasse. Hier speelt het debat over het Mattheüseffect, waar Herman Deleeck zelf een genuanceerde visie op had. Oog hebben voor de belangen van de middenklasse was voor hem niet strijdig met goed sociaal beleid:

“Het totaal beeld toont een verdeling waarbij per slot van rekening de onderste lagen resp. de niet-actieven totaal meer opnemen aan vervangingsinkomens en de hogere lagen resp. de actieven totaal meer opnemen uit collectieve goederen en diensten (...). Zulk totaalbeeld, hierboven verklaard aan de hand van structurele en culturele factoren van differentiële opname van enerzijds vervangingsinkomens en anderzijds collectieve goederen en diensten, kan eveneens verklaard worden vanuit het politieke en sociale besluitvormingsproces. De hogere belastingdruk ten nadele van de hogere lagen kan door dezen enkel duurzaam aanvaard worden in de mate dat zij, in ruil hiervoor, een stelsel van sociale voorzieningen ontwikkeld zien dat hen een voldoende aandeel in het profijt van de overheid laat opnemen.” H. Deleeck, J. Huybrechts & B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer, p. 371. De zorg van Deleeck was dat dergelijke Matteüseffecten uiteindelijk niet zo sterk mochten worden dat ze de globale balans in het voordeel van de middenklasse zouden laten overhellen. Voor Deleecks uiteindelijke inschatting van het Mattheuseffect, zie H. Deleeck (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Acco, pp. 342-343.

15. W. Van Lancker, *op. cit.*, Tabel 1 p. 138.
16. Na een periode van expansie van deze stelsels werd er de voorbije jaren in gesnoeid. Het ondersteunen van overgangen tijdens de levenscyclus, in functie van individuele behoeften en familiale omstandigheden, is mijns inziens —naast de verzekering van de levensstandaard en bodembescherming— een waardevolle doelstelling van de sociale zekerheid, en een goed en breed aanvaard evenwicht tussen deze drie doelstellingen draagt bij tot de legitimiteit van het stelsel. Een grondig publiek debat daarover ontbreekt; de bijdrage in deze bundel van Van Lancker over universaliteit en selectiviteit kan dit debat ook niet helemaal uitputten, precies omdat de levenscyclus en de doelstelling ‘overgangen faciliteren’ buiten beschouwing blijven.
17. Zie B. Cantillon, D. Collado & N. Van Mechelen (2018), ‘The structural nature of the inadequate social floor for single-parent families.’ In: R. Nieuwenhuis & L.C. Maldonado, *The triple bind of single-parent families. Resources, Policies and Employment to Improve Well-being*. Policy Press, pp. 401-415. Zij tonen dat Zweden en Denemarken hierop een eenzame uitzondering vormden, althans in het midden van de jaren zeventig (het bruto voltijdse minimumloon tilt de alleenstaande ouder boven de armoedegrens).

18. Cantillon et al., *op. cit.*, leggen in deze analyse de nadruk op het feit dat minimumlonen in een aantal landen ook achterbleven bij de gemiddelde inkomensontwikkeling, waardoor ‘neerwaartse druk op de minimumlonen’ (in vergelijking met de gemiddelde lonen) naar voor komt als de belangrijkste factor in de analyse, samen met de wens om een voldoende grote afstand te creëren tussen lonen en vervangingsuitkeringen. Dit heeft er onder meer mee te maken dat hun analyse vertrekt van het midden van de jaren negentig. Over een langere termijn bekeken, is het essentiële, echt structurele knelpunt de overgang van een eenverdienersmodel naar een tweeverdienersmodel.
19. B. Cantillon (2019), ‘Na 75 jaar sociale zekerheid: nood aan Europese samenwerking om structurele tekortkomingen te overwinnen.’ In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 64-85.
20. Mijn klemtonen op ‘bruto’ en ‘rechtstreeks’ zijn niet toevallig. De analyse in de vorige paragrafen stelt dat de hoogte van de minimumlonen onrechtstreeks cruciaal is, omdat de netto-verdiensten bij werk hoger moeten liggen dan de netto-verdiensten bij werkloosheid, ook voor laaggeschoolde mensen die aan de laagste lonen werken: vandaar de ‘dubbele inspanning’ die nodig is. Deze dubbele inspanning kan echter opgebracht worden door *in-work-benefits*, die het nettoloon verhogen zonder de bruto loonkost te verhogen. Voor een onderzoek naar de mogelijke impact van *in-work-benefits* op armoede in België met concrete berekeningen, zie D. Vandellannoote & G. Verbist (2019), ‘The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium?’ In B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (2019), *Decent Incomes for all. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press. Daaruit blijkt overigens ook dat dit serieuze budgettaire inspanningen vergt, als men een significant effect wil bereiken.
21. P. De Decker (2019), ‘Tina out, Tamara in. Met een *moonshot* voor wonen naar een waaier van collectieve winsten.’ In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 324-355. In het laatste Jaarboek Armoede tonen Dewilde en Pannecoucke aan dat de samenhang tussen inkomensarmoede en deprivatie inzake huisvesting in Vlaanderen en België groter is dan in andere landen, en dat die samenhang in Vlaanderen ook toeneemt. Zie C. Dewilde & I. Pannecoucke (2018), ‘De ‘nieuwe sociale kwestie 2.0’: hoe wonen armer maakt.’ In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau,

T. Goedemé, R. Remmen, & A. van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2018*. ACCO.

22. Ik zou weliswaar een enigszins ander argument gebruiken dan Van Lancker: wat eigen is aan uitkeringen die kosten van het huishouden compenseren, is dat ze minder aanleiding geven tot werkloosheidsvallen dan vervangingsuitkeringen (tenzij deze kostencompensatie zeer selectief wordt); het wederkerigheidsargument lijkt me genuanceerder en complexer. Met betrekking tot de idee van progressief universalisme en Deleecks visie, zie ook voetnoten 7 en 14, *supra*.
23. De 'werkintensiteit van het huishouden' is een indicator die Eurostat opstelt op basis van de SILC-enquête. De indicator meet de tijd die de volwassen leden van het huishouden (de leden van 20 tot 59 jaar oud, met uitzondering van de studenten) besteed hebben aan betaalde arbeid gedurende het jaar voorafgaand aan de enquête; die tijd wordt uitgedrukt in verhouding tot de tijd die deze volwassenen hadden kunnen besteden aan betaalde arbeid. Indien alle volwassenen ononderbroken en voltijds aan het werk waren, is het percentage 100%; indien géén van de volwassenen gewerkt heeft (zelfs geen enkele maand), is het percentage 0%. De bron van de cijfers in Tabel 1 en Tabel 2 is de EU-SILC 2017.
24. V. Corluy & F. Vandenbroucke (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' *Leuvense Economische Standpunten* 2015/149, Faculteit Economische en Bedrijfswetenschappen-CES, KULeuven.
25. F. Vandenbroucke (2017), 'België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa.' *Vierendertigste Pacificatielezing*, Breda, 11 november 2017, DOI: 10.13140/RG.2.2.14550.34888
26. A-C. Guio & F. Vandenbroucke (2018), *Armoede en deprivatie bij Belgische kinderen. Een vergelijking van de risicofactoren in de drie gewesten en de buurlanden*. Koning Boudewijnstichting, 13 december 2018.
27. A-C. Guio & F. Vandenbroucke, *op. cit.*
28. B. Dankbaar & J. Muysken (2019), 'Op weg naar een baangarantie voor iedereen.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale Zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 262-276.
29. S. Dierckx (2019), 'Een sociaalecologische transitie is mogelijk.' Denktank Minerva, 25 februari 2019.

30. W. De Tavernier (2019), 'Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 174-196.
31. Formules die privatisering inhouden, kunnen ook grote risico's creëren. Zelfs al gaat het niet om een privatisering van het bestaande stelsel, dan nog houdt een 'geïndividualiseerde tweede pijler', zoals de regering Michel I onlangs besliste, grote risico's in. Deze hervorming zou moeten teruggedraaid worden: zie Academische Raad Pensioenen (2018), 'Standpunt van de Academische Raad m.b.t. het voorontwerp van wet VAPW (Vrij Aanvullend Pensioen Werknemers).' Juli 2018.
32. Jos Berghman, Alain Joustien, Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*. Brussel, 16 juni 2014.
33. E. Schokkaert (2019), 'Intergenerationele rechtvaardigheid en sociale zekerheid.' In: M. Somers (red), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 150-173.
34. W. De Tavernier, *op. cit.*, p. 185.
35. De CPH wijdde hier een apart advies aan: Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, 'Zware beroepen, deeltijds pensioenen en eerlijke flexibiliteit in het pensioensysteem. Aanvullend advies van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040.' Brussel, april 2015.
36. Ik schrijf hier bewust 'de dominerende situatie is deze van een werknemer met een arbeidscontract': vandaag geldt ook al dat we bij zelfstandigen geen maatstaf hebben van arbeidsinspanning in dagen of uren, en de regeling voor zelfstandigen is dus louter gebaseerd op de vaststelling dat bijdragen betaald worden: de vraag hoeveel uren of dagen een zelfstandige presteert speelt geen rol in de vaststelling van het recht op een wettelijk minimumpensioenminimum enz.
37. F. Vandenbroucke (2018), 'Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat.' *Socialisme & Democratie* (75:5), pp. 33-44.